PROJET D'ACCORD CONSTITUTIONNEL

Propositions du Gouvernement du Québec

Québec

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 4

PREMIERE PARTIE: LA RECONNAISSANCE DE L'EXISTENCE DU PEUPLE QUEBECOIS 9

DEUXIEME PARTIE: LES CONDITIONS D'UN ACCORD 11

CHAPITRE I: LA RECONNAISSANCE DE LA RESPONSABILITE PREMIERE DU QUEBEC EN MATIERE DE DROITS ET LIBERTES 12

1. La responsabilité du Québec à l'égard des droits linguistiques 12

2. L'acceptation de la primauté de la Charte québécoise des droits et libertés 18

CHAPITRE II: LA MODIFICATION DE LA PROCEDURE D'AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL 22

1...

1. La reconnaissance d'un droit de veto sur les institutions fédérales et la création de nouvelles provinces 22

2. La modification du partage des compétences ... 23

CHAPITRE III: LES TERMES DE LA PARTICIPATION 25

1. Le réaménagement des pouvoirs 26

a) L'encadrement et la suppression de certains pouvoirs unilatéraux du Parlement fédéral 26

b) L'adaptation des compétences aux besoins du Québec 29

2. La réforme des institutions judiciaires 34

a) La participation du Québec à la nomination des juges de la Cour suprême du Canada 34

b) L'attribution de la compétence de nomination des juges des cours supérieures du Québec 36

2...

3. La nécessité de poursuivre la négociation constitutionnelle 37

..... 39

CONCLUSION .....

INTRODUCTION

Le Québec n'a pas été partie à l'accord constitutionnel de novembre 1981 qui a mené au rapatriement de la Constitution canadienne et à sa modification sur des questions essentielles.

Négocié et conclu sans nous, cet accord a été rejeté par le Québec qui a refusé d'en reconnaître la légitimité.

La Loi de 1982 sur le Canada ne saurait être acceptée que si nous pouvons en arriver avec le reste du Canada à un nouvel accord constitutionnel qui nous rétablisse dans nos droits, reconnaisse la spécificité de notre peuple et amorce une révision en profondeur qui réponde à des aspirations qui sont aussi des besoins.

La situation actuelle n'est saine ni pour le Canada ni pour le Québec. Une fédération ne peut en effet fonctionner adéquatement pour les citoyens, sans la participation active d'un de ses partenaires majeurs, tout comme le Québec ne peut se contenter à jamais du statut diminué qui lui a été imposé. Il faut donc rechercher l'occasion de corriger les choses.

4...

Cette occasion, nous croyons qu'elle nous est fournie par l'avènement, en septembre dernier, d'un nouveau gouvernement à Ottawa. En effet, au cours de la campagne électorale, le nouveau Premier ministre du Canada avait non seulement reconnu l'existence du problème mais s'était solennellement engagé à le résoudre:

> "Il y a au Québec - cela crève les yeux - des blessures à guérir, des inquiétudes à dissiper, des enthousiasmes à ressusciter et des liens de confiance à rétablir. (...)
>
> Je sais que bien des Québécois et des Québécoises ne se contenteront pas de simples paroles. Il faudra donner des gages et poser des gestes pour atteindre l'objectif que je me suis assigné et que je réitère ici: convaincre l'Assemblée nationale du Québec de donner son assentiment à la nouvelle Constitution canadienne avec honneur et enthousiasme."
>
> (Notes pour l'allocution de l'Honorable Brian Mulroney, Sept-Iles, le 6 août 1984)

Cet engagement a été réaffirmé à l'ouverture du Parlement canadien, en novembre dernier:

5...

"Ce nouveau consensus national devra trouver son aboutissement dans la loi fondamentale de notre pays, car il est évident que l'entente constitutionnelle demeurera incomplète tant que le Québec n'y aura pas adhéré. Même si la principale obligation de mes ministres consistera d'abord à promouvoir un renouveau économique, ceux-ci s'emploieront à créer les conditions nécessaires à la réalisation de cet objectif primordial; il va de soi que cette tâche nécessitera la coopération de tous les partenaires de notre Fédération."

(Discours du Trône, Débats de la Chambre des communes, le 5 novembre 1984, p. 6)

Le gouvernement du Québec, qui réclamait déjà une réouverture du dossier, a vu dans ces engagements un geste de bonne foi permettant la reprise du dialogue avec l'espoir à la fois de corriger le passé et d'ouvrir l'avenir. Il s'est, dès lors, engagé à définir son attitude et ses demandes - et il s'y est depuis, employé avec diligence.

Le gouvernement du Québec a cherché à remplir cette tâche avec fidélité et réalisme. Ses propositions s'inscrivent dans la tradition de tous les gouvernements québécois antérieurs, au-delà des lignes partisanes; elles veulent répondre aux besoins concrets de nos concitoyennes et concitoyens d'aujourd'hui, sans pour autant négliger l'avenir. Elles

tiennent compte de l'environnement nouveau au Canada. Ce sont des propositions concrètes, soumises à l'appréciation des Québécois d'abord, mais aussi à celle des autres gouvernements en vue de la conclusion d'un accord à la suite de négociations de bonne foi.

Ces propositions, on le remarquera, s'insèrent dans le cadre fédératif de la Constitution actuelle. Elles visent à le bonifier de façon à ce que les Québécois puissent, tant qu'ils en décideront ainsi, y trouver les conditions les plus favorables possible à leur développement. Comme il va de soi, elles n'altèrent en rien le droit inaliénable du peuple québécois de disposer lui-même démocratiquement de son avenir constitutionnel.

En élaborant ces propositions, nous avons tenu compte d'abord des exigences formulées par l'Assemblée nationale dans sa résolution du 1er décembre 1981. Nous avons également pris en considération les recommandations de ceux qui, comme la Commission Pepin-Robarts, ont examiné cette question en profondeur, tout comme celles faites récemment par d'autres intéressés au Québec.

Enfin, nous nous sommes inspirés des demandes de nos prédécesseurs qui, depuis près de vingt ans, ont participé à un long exercice de révision constitutionnelle - malheureusement, sans grand succès.

7...

Au-delà de la réparation des torts causés au Québec en 1981, nous rechercherons donc dans la réouverture de ce dossier, comme ce fut le cas depuis près de vingt ans, des structures constitutionnelles aussi bien adaptées que possible à la réalité changeante du Québec et du Canada.

En entamant cette démarche, le gouvernement du Québec prend acte des changements survenus au Québec et au Canada, afin de profiter de l'occasion nouvelle qui nous est offerte de faire avancer les choses. Cependant, il est de la plus haute importance de bien faire comprendre ce qui constitue, aujourd'hui comme hier et indépendamment des gouvernements en place, l'essentiel de la préoccupation québécoise: le caractère distinct du peuple québécois et la légitimité des instruments juridiques et institutionnels qui en découlent.

PREMIERE PARTIE

LA RECONNAISSANCE DE L'EXISTENCE DU PEUPLE QUEBECOIS

La reconnaissance de l'existence du peuple québécois constitue un préalable essentiel à l'accord du Québec et à sa participation à une nouvelle dynamique constitutionnelle. La Constitution actuelle ne reconnaît la dualité canadienne que par le truchement du bilinguisme institutionnalisé. Elle ne fait aucune mention des besoins particuliers qui découlent des différences entre le peuple québécois et la population du reste du Canada.

Au cours des dernières années, des contraintes sont vite apparues lorsque le Québec a voulu assurer un développement davantage conforme aux aspirations légitimes de sa population dans les domaines de la main-d'oeuvre, de la sécurité du revenu, des communications, de la coopération internationale ou de la protection, de l'affirmation et de l'épanouissement du fait français, pour ne nommer que ceux-là. Il est essentiel de bien comprendre que les positions québécoises en ces matières (sur lesquelles nous reviendrons plus loin) ont été élaborées en fonction des besoins et des aspirations propres au peuple québécois. Ces positions sont autant de manières pour les Québécois et les Québécoises d'exprimer les conditions par lesquelles ils seront en mesure de s'épanouir.

Pour sa part, la Commission Pepin-Robarts recommandait déjà non seulement que l'on reconnaisse la spécificité du Québec, mais aussi qu'on lui permette de déterminer sa langue officielle et qu'on lui accorde les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de sa responsabilité particulière en ce qui concerne le patrimoine français sur son territoire.

A elle seule, la reconnaissance de la spécificité ne veut en effet rien dire si elle n'est assortie de dispositions qui lui donnent substance; elle doit aussi se refléter dans des contenus, qui forment le corps des chapitres suivants. Elle n'en constitue pas moins une étape essentielle à la cohérence de la démarche.

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que soit explicitement reconnue par la Constitution l'existence du peuple québécois.

DEUXIEME PARTIE

LES CONDITIONS D'UN ACCORD

Une fois reconnue dans la Constitution canadienne l'existence du peuple québécois, le Québec est disposé à conclure un nouvel accord, en posant toutefois certaines conditions. Le Québec se considérera véritablement partie à l'accord si sa responsabilité première en matière de droits et libertés est reconnue, si le reste du Canada consent à modifier la procédure d'amendement pour conférer au Québec des garanties satisfaisantes et si l'on s'entend sur des termes de participation du Québec.

C H A P I T R E I

LA RECONNAISSANCE DE LA RESPONSABILITE PREMIERE DU QUEBEC EN MATIERE DE DROITS ET LIBERTES

Le Québec peut s'enorgueillir de s'être porté garant de la protection des droits et libertés individuelles par ses institutions et d'en répondre. Le gouvernement du Québec veut protéger l'intégrité de ses compétences en cette matière. Cela s'applique aux droits linguistiques si intimement liés à la personnalité du peuple québécois: c'est au Québec que doit être assumée la responsabilité principale de ces droits. Cela est vrai aussi pour le domaine des droits civils, politiques, économiques et sociaux codifiés par la Charte québécoise des droits et libertés qui devrait seule être opposable aux lois du Québec.

1. La responsabilité du Québec à l'égard des droits linguistiques

La spécificité du peuple québécois déborde largement la question de la langue, mais celle-ci est à l'origine et au coeur de cette spécificité.

Depuis quatre siècles, il existe sur les rives du Saint-Laurent un peuple d'origine française qui, sous deux

12...

régimes coloniaux et de multiples arrangements constitutionnels, s'est progressivement affirmé à travers ses institutions et, avec l'apport d'autres communautés, s'est développé au point d'acquérir toutes les caractéristiques d'une société distincte.

Ce peuple a essaimé dans la majeure partie du continent, il a contribué à son développement mais, avec le temps, la langue anglaise s'est imposée majoritairement partout sauf sur le territoire du Québec. Telle est l'origine de la dualité canadienne.

L'avènement des moyens de communication de masse, la diffusion extraordinaire des images et des sons, des livres et des idées et, de plus en plus, la circulation des biens et services commerciaux, aussi bien dans l'axe nord-sud que dans l'axe est-ouest, nous amènent à considérer l'Amérique du nord comme unité de référence de la réalité linguistique, culturelle et économique dans laquelle nous évoluons. Or, les francophones représentent aujourd'hui à peine 2% de la population nord-américaine. A cinquante contre un, la protection du français comme langue d'usage demande des mesures spécifiques. C'est l'évidence même dans le cas des francophones canadiens hors Québec et cela demeure vrai aussi au Québec, même si les francophones y sont majoritaires à plus de 80%.

Les intérêts des Québécois francophones rejoignent ceux des francophones hors Québec. Les Québécois ressentent

comme une perte et un affaiblissement dangereux du courant culturel francophone l'assimilation des francophones hors Québec; ceux-ci, par ailleurs, reconnaissent l'importance de la vitalité de la francophonie québécoise pour le maintien de leur identité culturelle et linguistique.

Si les intérêts convergent, les moyens requis pour les promouvoir diffèrent selon le contexte. Le contexte québécois est tout à fait différent de celui des autres provinces sur le plan linguistique. La reconnaissance de cette réalité est un préalable à l'élaboration de solutions qui ne pénaliseront ni les uns ni les autres.

Ainsi, de l'avis des francophones hors Québec, l'article 23 de la Loi constitutionnelle de 1982 offre un moyen, quoique insuffisant en soi, d'assurer le respect de leurs droits. Cet article a été conçu pour assurer le respect des droits linguistiques d'une minorité et est donc adapté à leur réalité. Au Québec en revanche, l'article 23 a pour effet de neutraliser certains des mécanismes mis en place par l'Assemblée nationale pour assurer la survie, l'affirmation et l'épanouissement du fait français devant la pression linguistique énorme qu'exerce l'environnement nord-américain, à l'égard duquel il faut établir un contre-poids.

Le Québec est le seul territoire nord-américain où les préoccupations linguistiques, culturelles et économiques des francophones s'expriment majoritairement. En consé-

quence, le Québec, en toute légitimité, réclame la confirmation de ses pouvoirs en matière linguistique.

Cependant, et nous en tenons compte, le peuple québécois n'est pas composé que de francophones. La communauté de langue anglaise, les communautés culturelles et les nations autochtones ont aussi des droits, et au-delà de l'expression stricte de leurs droits individuels et particuliers, le droit plus général de bénéficier de l'ensemble des ressources que la société met à la disposition de tous.

Le Québec a vécu dans le passé quelques épisodes de tension sur le plan linguistique. Ces tensions manifestaient l'inquiétude des francophones face à leur avenir, dans un contexte où les moyens d'assurer la survie du français à long terme leur apparaissaient nettement insuffisants. Malgré ces épisodes, dans l'ensemble, c'est un climat de tolérance et de respect à l'égard des minorités qui a prévalu dans la recherche de l'affirmation du caractère français du Québec. A cet égard, nous citons la Commission Pepin-Robarts:

> "Nous nous attendons à ce que les droits de la minorité anglophone continuent à être respectés dans les domaines de l'éducation et des services sociaux. Ces droits, il importe de le souligner, ne sont pas garantis par la Constitution canadienne. Et pourtant, ils

sont reconnus, déjà, dans la Loi 101, la Charte de la langue française, qui émane d'un gouvernement péquiste. Ainsi avons-nous la preuve, au Québec, que les droits de la communauté anglophone peuvent être protégés, sans pour autant qu'il y ait contrainte constitutionnelle, et que les gouvernements de cette province sont tout à fait capables de réconcilier l'intérêt de la majorité et les préoccupations de la minorité."

(La Commission de l'unité canadienne, Se retrouver, Observations et recommandations, janvier 1979, p. 56)

Le Québec n'entend pas renier ses responsabilités à l'égard de ses minorités. Il continue à promouvoir activement leurs droits et à leur donner les moyens nécessaires pour les exercer.

Pour ce qui est de la communauté de langue anglaise, le gouvernement du Québec est prêt à s'engager, dans ce cadre nouveau, à inscrire dans ses lois fondamentales le droit de la minorité anglophone de recevoir dans sa langue les soins de santé et les services sociaux, ainsi que son droit à ses propres institutions culturelles et éducatives.

De la même manière, le gouvernement du Québec est prêt à modifier la Charte de la langue française pour garantir l'accès à l'école anglaise aux enfants de ceux qui ont reçu leur instruction primaire en anglais au Canada; il s'attend en retour à ce que partout au Canada, ceux à qui profite la garantie d'accès à l'école française accordée par l'article 23 puissent effectivement l'exercer.

Le Québec désire en effet jouer pleinement son rôle de soutien à la francophonie hors Québec. Le gouvernement du Québec serait disposé à collaborer activement avec tout gouvernement d'une autre province désirant améliorer les services dispensés à sa minorité francophone. C'est en effet beaucoup plus par la voie de la coopération intergouvernementale que par celle de la seule Constitution, qu'on pourra, dans ce domaine, faire avancer les choses.

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que la Constitution reconnaisse au Québec le droit exclusif de déterminer sa langue officielle et de légiférer sur toute matière linguistique dans les secteurs de sa compétence.

. Que le Québec garantisse le droit de la minorité anglophone à ses institutions culturelles et

éducatives, ainsi qu'à la réception dans sa langue des soins de santé et des services sociaux.

. Que la Charte de la langue française soit modifiée pour garantir l'accès à l'école anglaise aux enfants de ceux qui ont reçu leur instruction primaire en anglais au Canada, peu importe leur nombre.

. Que partout au Canada, les enfants admissibles à l'enseignement en français puissent effectivement exercer la garantie accordée par l'article 23.

. Que, pour soutenir le développement des minorités francophones hors Québec, des accords d'aide mutuelle soient signés entre les gouvernements concernés.

2. L'acceptation de la primauté de la Charte québécoise des droits et libertés

Le peuple québécois s'est donné en 1975 une Charte des droits et libertés de la personne qui demeure, à ce jour, l'une des plus complètes et généreuses qui soient.

Une charte des droits et libertés est l'instrument par excellence de l'affirmation des valeurs d'un peuple.

Elle exprime à la fois ses convictions les plus fondamentales et les choix et les arbitrages souvent difficiles qui prévalent en société. Elle garantit à chaque personne les conditions minimales de l'exercice de ses libertés. Elle reflète donc le cadre dans lequel les individus évoluent en tant que collectivité. A ce titre, et compte tenu de la spécificité du peuple québécois, il n'est pas indifférent de déterminer si c'est la Charte québécoise ou la Charte constitutionnelle canadienne qui doit s'appliquer aux lois du Québec.

La Charte québécoise est plus généreuse que la Charte constitutionnelle canadienne. Elle prévoit non seulement des droits civils et politiques, comme la Charte constitutionnelle, mais aussi des droits économiques et sociaux. De plus, la Charte québécoise s'applique non seulement, comme la Charte constitutionnelle, aux relations entre l'Etat et le citoyen, mais aussi aux relations entre les personnes privées. Par surcroît, elle accorde le droit à l'égalité et une protection contre la discrimination d'une façon explicitement plus étendue. La Charte québécoise est accessible, efficace et elle offre aux citoyens qui s'estiment lésés dans leurs droits des recours effectifs. Elle reconnaît les recours en dommages-intérêts et en injonction. Elle innove aussi en permettant aux tribunaux d'accorder des dommages-intérêts exemplaires. La Charte québécoise permet également aux citoyens d'avoir recours à la Commission

des droits de la personne en cas de discrimination, l'un des aspects les plus importants du contentieux des droits et libertés.

Il n'y a, en réalité, pas de différence essentielle entre la Charte inscrite dans la Constitution et la Charte québécoise quant au niveau de protection qu'elles accordent. Chacune des chartes a en effet prépondérance sur les lois du Québec, et, en ce sens, chacune a un statut spécial. De même, chacune comporte une clause dérogatoire (ou clause "nonobstant") qui confère, tant au Parlement fédéral qu'à l'Assemblée nationale, le pouvoir de déroger expressément à leurs dispositions fondamentales par un vote majoritaire de ses membres. La capacité de déroger à la Charte constitutionnelle est donc la même pour tous les parlements au Canada et s'exerce de la même manière que pour la Charte québécoise.

Lorsque vient le temps de la modifier, la Charte constitutionnelle canadienne est soumise à la lourdeur et à l'incertitude de la procédure d'amendement de la Constitution dans laquelle les autres provinces jouent un rôle prépondérant.

La Charte québécoise a, pour sa part, un statut quasi-constitutionnel et permet que la responsabilité ultime de l'affirmation des droits et libertés de la personne soit celle du législateur québécois, élu et responsable

20...

devant la population du bon fonctionnement de la société. Le peuple du Québec se reconnaît une spécificité, il possède des institutions démocratiques. Il doit assumer les garanties des droits et libertés et en assurer l'évolution et l'extension sur son territoire sans être contraint par un cadre sur lequel il n'a que peu de préhension. L'insertion d'une charte dans une constitution comporte certes des garanties, mais elle n'a de sens que dans la mesure où c'est le peuple concerné au premier chef qui en détermine le contenu et la portée, ce qui serait par exemple le cas si la Charte québécoise était inscrite dans la Constitution du Québec.

C'est pourquoi les seules limitations constitutionnelles canadiennes auxquelles le Québec ne s'est jamais objecté et par lesquelles il accepte d'être lié portent précisément sur les droits politiques assurant le bon fonctionnement de notre système démocratique.

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que seuls les articles 3 à 5 de la Charte constitutionnelle canadienne, qui portent sur les droits démocratiques, continuent à lier le Québec sans que l'Assemblée nationale puisse y déroger.

. Que le Québec ait le pouvoir d'assujettir ses propres lois à la seule Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

21...

CHAPITRE II

LA MODIFICATION DE LA PROCEDURE D'AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL

1. La reconnaissance d'un droit de veto sur les institutions fédérales et la création de nouvelles provinces

En ce qui concerne les institutions fédérales, telles le Sénat et la Cour suprême, et la création de nouvelles provinces, il est déjà prévu que la composition de la Cour suprême ne pourra être modifiée sans le consentement unanime des provinces et qu'il faudra le consentement de sept (7) d'entre elles représentant au moins 50% de la population canadienne pour modifier plusieurs éléments-clés du Sénat, de la Cour suprême et de la représentation aux Communes ou pour créer de nouvelles provinces. Cette formule constitue une amélioration majeure par rapport au passé, puisque la plupart de ces matières étaient auparavant du ressort exclusif du Parlement fédéral. Le gouvernement du Québec croit cependant qu'il doit détenir un droit de veto sur tout changement pouvant affecter le rôle du Québec au sein de ces institutions fédérales, notamment sur la composition de ces institutions et leurs compétences, ainsi que sur le mode de nomination des personnes appelées à y siéger, de même que sur la création de nouvelles provinces.

22...

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que le Québec se voie reconnaître un droit de veto sur les modifications aux institutions fédérales et la création de nouvelles provinces.

2. La modification du partage des compétences

La résolution adoptée le 1er décembre 1981 par l'Assemblée nationale demande que le mode d'amendement de la Constitution soit modifié ou bien pour accorder au Québec un droit de veto, ou bien pour lui garantir une compensation raisonnable et obligatoire dans tous les cas de non-participation à un amendement constitutionnel. Le gouvernement du Québec croit que cette alternative doit être maintenue, et il est prêt à en discuter avec les autres gouvernements.

En effet, chacune de ces deux formules garantit ce qui est essentiel pour le Québec: qu'aucun de ses pouvoirs ne pourra lui être enlevé sans son propre consentement. La formule de retrait compensé offre cependant l'avantage additionnel de la flexibilité.

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que le mode actuel d'amendement constitutionnel soit modifié ou bien pour accorder au Québec un

droit de veto, ou bien pour lui garantir une compensation raisonnable et obligatoire en cas de non-participation à un amendement constitutionnel.

CHAPITRE III

LES TERMES DE LA PARTICIPATION

Si la réparation des torts causés au Québec par l'adoption, sans son consentement, de la Loi de 1982 sur le Canada, est impérieuse, elle est aussi un préalable nécessaire à la participation réelle du Québec à la fédération canadienne. Cette participation sera acquise si les revendications légitimes du Québec sont satisfaites par des négociations constitutionnelles que le Québec entend mener de bonne foi, comme il l'a fait dans le passé, avec ses partenaires de la fédération.

Il ne saurait être question de procéder à un nouvel aménagement constitutionnel en profondeur en un tournemain. Mais, en s'inspirant des nombreuses discussions constitutionnelles passées, il est possible d'en arriver à des consensus constitutionnels significatifs qui se traduiront par des accords. Ceux-ci régleront, sur plusieurs points, le contentieux constitutionnel opposant le Québec au reste du Canada et ouvriront la voie à une participation meilleure aux travaux de la fédération ainsi qu'à une adaptation continue aux changements qui ne cesseront de s'y produire.

Pour le Québec, la répartition des compétences a toujours été et demeure au centre de la problématique constitutionnelle. Les propositions qui suivent visent un meilleur partage des pouvoirs. Un tel partage ne sera équitable que s'il y a un aménagement, voire même une suppression, de certains pouvoirs exorbitants du Parlement fédéral. De plus, le partage des compétences constitutionnelles devra être adapté aux besoins particuliers du peuple québécois. Certaines institutions judiciaires devront être réformées pour les mieux adapter au contexte nouveau.

1. Le réaménagement des pouvoirs

Pour assurer à ses citoyens des services mieux adaptés à leurs besoins, éviter des dédoublements coûteux et garantir l'efficacité de ses actions, le Québec doit être en mesure d'exercer sans contrainte ses pouvoirs constitutionnels existants, et il lui faut obtenir de surcroît des pouvoirs accrus pour assurer librement son développement économique, social et culturel.

a) L'encadrement et la suppression de certains pouvoirs unilatéraux du Parlement fédéral

L'utilisation sans limite qu'a faite le Parlement fédéral de son pouvoir de dépenser a dénaturé la répartition des compétences codifiée dans la Constitution.

Les gouvernements qui se sont succédé au Québec ont toujours dénoncé l'usage abusif de ce pouvoir exorbitant qui est devenu l'un des motifs principaux d'insatisfaction des Québécois à l'égard du fédéralisme canadien.

Le Québec ne conteste toutefois pas la légitimité de certains usages du pouvoir fédéral de dépenser et il a notamment donné son assentiment à l'exercice de celui-ci pour combattre les disparités entre les régions du Canada au moyen de subventions inconditionnelles. En revanche, le Québec s'est toujours opposé à l'exercice du pouvoir de dépenser lorsque le gouvernement fédéral s'en est servi pour intervenir dans des domaines qui excèdent sa compétence, ceux des affaires municipales, de la santé et de l'éducation entre autres.

Le gouvernement du Québec propose un encadrement du pouvoir de dépenser à deux niveaux. D'abord, les subventions conditionnelles aux provinces devraient, comme le suggérait le gouvernement fédéral lui-même en 1969, être assujetties à l'assentiment préalable d'une majorité de provinces. En outre, toute province qui refuserait ces subventions devrait recevoir une juste compensation.

En matière d'éducation et de culture, le gouvernement fédéral a utilisé son pouvoir de dépenser en

érigeant des sociétés d'Etat et en versant des subventions aux individus et aux institutions, s'immisçant ainsi dans des domaines caractéristiques de la spécificité québécoise. Des réaménagements importants devront imposer des limites à ces interventions. Dans l'immédiat, les versements aux individus et institutions ne devraient s'effectuer qu'après entente préalable avec le gouvernement du Québec.

Si le pouvoir de dépenser peut ainsi subsister, il en va autrement des pouvoirs de réserve et de désaveu que détient encore constitutionnellement le gouvernement fédéral. Il s'agit là de résidus d'un héritage colonial dont la désuétude est aujourd'hui universellement reconnue. Ils n'ont plus leur place dans la Constitution. Le gouvernement fédéral s'était d'ailleurs engagé à les abolir, une fois la Constitution rapatriée, et le Québec considère qu'il est plus que temps de s'exécuter.

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que le pouvoir fédéral de dépenser soit encadré de telle manière que le versement de subventions conditionnelles aux provinces soit assujetti au consentement d'une majorité d'entre elles, que

toute province non-participante ait droit à une compensation et que les versements de subventions aux individus et institutions oeuvrant dans les domaines de la culture et de l'éducation soient soumis à l'approbation du gouvernement du Québec.

. Que les pouvoirs de réserve et de désaveu soient abolis.

b) **L'adaptation des compétences aux besoins du Québec**

L'équité qui résultera de l'encadrement du pouvoir de dépenser et de la suppression des pouvoirs de réserve et de désaveu ne suffit pas. La mission économique, culturelle et sociale de l'Etat québécois ne pourra être remplie que si le partage des pouvoirs est adapté aux besoins du Québec et de sa population. On devra réviser l'actuelle répartition des compétences constitutionnelles en matière économique et accroître certaines compétences déjà assumées par le Québec dans le domaine social et culturel ainsi que dans le domaine international.

Le gouvernement du Québec considère que l'orientation générale du développement économique et la politique de la main-d'oeuvre sont deux champs de compétences qui doivent être délimités avec plus de précision.

Le gouvernement du Québec insiste d'abord pour être confirmé comme maître d'oeuvre de l'orientation générale de la vie économique québécoise. Le Québec se sent responsable de son progrès économique et de la configuration qu'il veut donner à son développement et, notamment, à celui de ses régions.

Le domaine économique dans son ensemble restera toujours, dans une fédération, un domaine partagé; cependant, comme le gouvernement du Québec l'a déclaré lors de la conférence économique tenue à Régina, le gouvernement fédéral devrait reconnaître qu'il appartient d'abord aux provinces de définir le type de développement leur convenant le mieux. La prospérité générale sera d'autant plus forte que les provinces seront plus dynamiques. Le gouvernement du Québec réclame donc que soit reconnue sa responsabilité première en ce qui concerne l'orientation générale de son développement économique et celui de ses régions.

Il en va de même pour la politique de main-d'oeuvre qui comprend le placement, le recyclage et la formation professionnelle des travailleurs. Dans la mise en place de sa politique de formation des adultes, de sa politique d'apprentissage, de ses mesures de réinsertion en emploi et de sa politique de création d'emplois, le Québec a ressenti comme jamais l'urgente nécessité de mieux intégrer le secteur de la

main-d'oeuvre qui, présentement, lui échappe. Même si des efforts ont été faits pour en minimiser les inconvénients, il y a dans ce domaine un dédoublement des services qui est coûteux et inefficace. Les Québécois seraient mieux servis par un système mieux intégré; c'est d'ailleurs ce que pense la grande majorité des agents socio-économiques québécois consultés à ce sujet. C'est pourquoi le gouvernement du Québec insiste pour détenir les pouvoirs et les ressources que cette responsabilité comporte.

A cela devront s'ajouter des pouvoirs qui, bien qu'ils relèvent du domaine culturel, n'en auront pas moins des répercussions économiques importantes. Il s'agit des compétences en matière d'immigration et de communications.

La Constitution devra compléter l'entente Cullen-Couture de 1978 en confirmant la prépondérance du Québec en matière de sélection et en élargissant cette prépondérance à l'intégration et à l'établissement des immigrants. Ces pouvoirs sont d'une importance fondamentale puisque c'est de leur exercice que dépendent, entre autres, le maintien et la consolidation du caractère distinct du peuple québécois.

Quant au domaine des communications, un accroissement des pouvoirs du Québec à ce chapitre est con-

31...

forme à la position commune adoptée par les provinces canadiennes, position à laquelle l'actuel gouvernement fédéral pourrait vouloir concourir. La négociation d'un partage des compétences en ce domaine serait susceptible de rallier les divers gouvernements. Elle devrait s'étendre à l'ensemble du secteur des communications qui revêt pour le Québec, une singulière importance en termes d'identité aussi bien que de sécurité culturelle.

Un autre champ de compétences ayant fait l'objet d'un consensus entre les provinces devrait revenir au Québec; il s'agit du domaine du mariage et du divorce, dont la nature locale et privée ne fait point de doute.

Le gouvernement du Québec réitère également certaines revendications historiques en matière de relations internationales. Il formule donc des demandes qui lui paraissent justifiées en regard du caractère distinct du peuple québécois.

A ce titre, la présence du Québec comme gouvernement participant est essentielle dans les organisations internationales de la Francophonie. Ce statut de gouvernement participant lui est déjà conféré dans le cadre de l'Agence de coopération culturelle et technique et devrait notamment être envisagé dans le cas du projet de Sommet francophone et de ses suites. La représentation du Québec auprès d'autres

organisations internationales touchant ses compétences devrait également être assurée de façon convenable.

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que le Québec soit confirmé comme maître d'oeuvre de l'ensemble du domaine de la main-d'oeuvre, avec tous les pouvoirs et les ressources que cette responsabilité comporte.

. Que soit reconnue la responsabilité première du Québec quant à l'orientation générale de son développement économique y inclus celui de ses régions.

. Que soit reconnue la compétence prépondérante du Québec en matière de sélection et d'établissement des immigrants au Québec.

. Qu'un accroissement significatif des pouvoirs en matière de communications soit consenti au Québec.

. Que le Québec soit doté d'une compétence exclusive en matière de mariage et de divorce.

. Que soit reconnue, en matière internationale, la situation spécifique du Québec en tout ce qui touche à ses compétences et à son identité, notamment dans le cadre de la Francophonie.

2. La réforme des institutions judiciaires

En raison de l'importance du processus d'interprétation judiciaire, il est nécessaire que le Québec joue un rôle décisif dans la procédure de nomination des juges de la Cour suprême du Canada. A l'égard des tribunaux judiciaires et administratifs du Québec, la compétence québécoise en matière d'administration de la justice est hypothéquée par la présence de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 qu'il importe de remettre en question.

Le rôle accru que se sont vus attribuer les tribunaux ces dernières années, et en particulier depuis l'avènement des chartes des droits et libertés, confère à la revendication traditionnelle du Québec en cette matière une légitimité plus grande encore.

a) La participation du Québec à la nomination des juges de la Cour suprême du Canada

Le gouvernement du Québec considère qu'il doit être associé à la nomination des trois juges en provenance du Québec. Bien que le pouvoir de nommer les

juges québécois de la Cour suprême puisse relever formellement du gouvernement fédéral, la consultation du gouvernement du Québec devrait être institutionnalisée et l'obtention de son consentement requise.

La représentation du Québec à la Cour suprême déjà prévue par une loi fédérale devrait faire l'objet d'une garantie constitutionnelle explicite, ainsi que le principe de l'alternance en ce qui concerne le poste de juge en chef.

Au-delà de la composition de la Cour suprême, la spécificité du Québec devrait également se refléter dans les attributions des tribunaux et de leurs juges. Ainsi, le gouvernement considère que les questions de droit civil ne devraient être décidées que par des juges provenant du Québec et formés à son droit.

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que la Constitution reconnaisse explicitement que trois des neuf juges de la Cour suprême du Canada proviennent du Québec, ainsi que le principe de l'alternance en ce qui concerne le poste de juge en chef.

. Que la Constitution reconnaisse le droit du gouvernement du Québec de participer à la nomination des juges québécois de la Cour suprême du Canada et que son consentement soit obtenu avant leur nomination.

. Que des juges provenant du Québec et formés à son droit soient seuls compétents sur les questions de droit civil.

b) <u>L'attribution de la compétence de nomination des juges des cours supérieures du Québec</u>

Si le Québec n'exige pas détenir de compétence exclusive dans le processus de nomination des juges de la Cour suprême, il en va autrement pour la nomination des juges de la Cour d'appel et de la Cour supérieure du Québec.

Il convient de corriger dès maintenant l'anachronisme historique et constitutionnel d'une procédure par laquelle le gouvernement fédéral nomme des juges qui font partie de l'appareil judiciaire québécois et sont soumis à l'autorité du Québec en vertu de l'article 92 (14) de la Loi constitutionnelle de 1867.

Cette situation devrait être corrigée par l'élaboration d'une procédure de nomination en vertu de la-

quelle le Québec détiendrait la compétence de nommer les juges, avec l'obligation de consulter le gouvernement fédéral. Il est en effet souhaitable que ce dernier soit associé au processus de nomination eu égard au fait que les tribunaux supérieurs du Québec doivent appliquer plusieurs lois fédérales destinées à produire des effets au Québec.

Il serait donc opportun de procéder à un amendement de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 pour octroyer au gouvernement du Québec le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures du Québec.

En résumé, le gouvernement du Québec propose:

. Que l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 soit amendé de façon à reconnaître la compétence du Québec de nommer, après consultation du gouvernement fédéral, les juges des cours supérieures du Québec.

3. La nécessité de poursuivre la négociation constitutionnelle

On ne saurait rouvrir le dossier constitutionnel sans souligner, d'entrée de jeu, que c'est à une révision globale de la Constitution qu'il faudra éventuellement procéder. Le processus qui s'amorce ne sera vraiment significatif que s'il comprend des éléments-clés qui témoigneront d'un nouvel esprit de dialogue.

37...

Les propositions québécoises sont susceptibles de créer une dynamique nouvelle de changement en profondeur de la Constitution.

Le gouvernement du Québec estime qu'au-delà des conditions d'un nouvel accord, il faudra obtenir dès maintenant l'engagement solennel des gouvernements en vue de procéder à la poursuite de la révision constitutionnelle.

A l'occasion de ce processus de révision et, au-delà des propositions exprimées dans ce document, le Québec souhaite que soient examinés de nouveaux chapitres du partage des pouvoirs, plus spécifiquement les pouvoirs résiduaire et déclaratoire du Parlement fédéral, la sécurité du revenu et certaines autres dimensions des relations internationales. Le Québec souhaite également poursuivre dans la voie de la réforme des institutions et se pencher en particulier sur la question du Sénat.

CONCLUSION

En préparant ces propositions, le gouvernement du Québec a pensé d'abord aux Québécois et aux Québécoises. C'est à leurs aspirations et à leurs besoins que ces propositions veulent d'abord répondre. Le gouvernement sera donc particulièrement attentif à leurs réactions et à leurs commentaires.

Ces propositions visent à permettre aux institutions québécoises de jouer pleinement leur rôle dans la recherche du progrès et du bien-être général du peuple québécois. Parmi ces institutions, l'Assemblée nationale occupe une place fondamentale. Elle devra être impliquée.

Ces propositions concernent aussi l'ensemble de la population canadienne. La volonté de réparation exprimée par le Premier ministre du Canada a suscité, là comme ici, l'espoir d'un avenir meilleur. Le peuple du Québec et son gouvernement, en réponse à l'ouverture manifestée, tendent la main à leurs voisins. Dans le respect mutuel, la bonne foi et à la suite d'une négociation honnête, nous croyons fermement en la possibilité d'inventer des conditions meilleures pour notre avenir.